

# 经济全球化条件下中国的竞争政策 与产业政策的选择

林民书 林 枫

**摘 要:** 经济全球化, 竞争规则和竞争态势的改变, 决定竞争方式的变化。政府应主要从竞争政策入手, 通过制定符合国际惯例的市场竞争规则, 营造良好的外部竞争环境。产业政策不能局限于对大企业的扶持, 而必须围绕竞争政策, 以竞争政策为主, 通过竞争政策的实施, 促进资源的有效配置和企业竞争力的提高与产业的发展。

**关键词:** 产业政策; 竞争政策; 规模经济

中图分类号: 123.16 文献标识码: A 文章编号: 1008-1569(2002)04-0007-04

加入 WTO 之后, 我国企业在国内市场上将面临越来越大的来自国外企业的竞争压力; 但是, 与此同时, 我国企业也更容易进入国际市场。所以, 经济全球化, 加入 WTO, 对中国的企业是利弊互见的。能否趋利避害, 关键在于竞争力。没有竞争力的企业, 即使政府出于产业发展的需要, 予以特殊保护和扶持, 也终究要被市场所淘汰; 而有竞争力的企业, 即使是小企业, 也有可能在外企大企业竞争压力下发展壮大。因此, 政府当务之急, 是及时调整政策方向, 构造既符合国际惯例, 又适合中国国情的竞争政策, 逐步提高我国企业竞争力水平。

## 一、问题的提出: 经济全球化与竞争环境的变化

市场经济是竞争经济。在市场经济中, 最终决定生产者命运的不是政府, 而是企业的竞争力。经济全球化和加入 WTO, 使我国对市场经济还不十分熟悉的企业, 马上面临来自国外企业的激烈竞争。中国的企业是否能够在竞争中获得生存与发展, 自然成为人们关心的焦点。为了满足 WTO 的要求, 国内企业必须按照 WTO 的规定, 遵守相同的游戏规则。然而, 中国的企业毕竟缺乏在开放条件下与国外企业直接竞争的经验。我们虽然目前还无法确切知道 WTO 的规定和游戏规则对我国的企业将产生什么样的影响, 但是, 有一点可以肯定, 我国企业因此将部分或全部失去关税和非关税保护, 国外企业将更容易进入中国市场; 而且, 随着投资领域逐渐对外开放, 外来投资步伐加快, 它们将与国内企业在同等条件下展开竞争。因此, 维护国内企业生存与发展的关键是政府如何采取正确的政策措施, 充分利用加入 WTO 的过渡期, 及时调整政府政策, 培育企业竞争力。

目前我国的企业和政府虽然感受到加入 WTO 在竞争方面带来的巨大的压力, 但他们对加入 WTO 之后的竞争格局的变化以及这种变化对国内企业竞争力的影响却没有足够的认识。不可否认, 经过二十多年的改革开放, 国内企业的竞争力已经大大加强, 但是, 也应该承认我国现有的市场体系和该体系下的竞争规则与国际通行的规则存在很大差距, 正是这种差距, 将影响到我国企业竞争力的发挥, 使我国企业在与国外企业的竞争中, 失去许多发展机会。

竞争是市场经济有效运行的前提和基础。企业相互之间的竞争, 都是在一定的市场条件下进行。所以, 竞争的进行首先需要有一个完善的法律制度的保证, 该法律制度能够保障生产经济组织的正常经营活动; 其次, 社会还要有促进和保护竞争的有关政策、机构和措施以及一个完备的市场

**作者简介:** 林民书, 经济学博士, 厦门大学经济系副教授。

林 枫, 经济学博士, 厦门大学经济研究所副研究员。

体系与合理的市场结构,能够保证市场信息的迅速传播与反馈以及生产要素的灵活流动。<sup>①</sup>受我国现有法律法规和特殊的文化历史背景的制约,目前国内企业的生产经营和竞争方式的选择是根据中国具体的生产经营环境作出的,这些生产经营和竞争方式在全方位开放条件下,有些可能不利于企业竞争力的提高,有些可能与国际竞争规则相互矛盾。因此,在加入 WTO 之后,国内企业过去一些行之有效的竞争方式必须跟随竞争格局的变化,按新的市场规则进行调整,这可能是中国加入 WTO 之后我国企业面临的最大的挑战。

如何进行竞争,我国企业特别是民营企业并不陌生。民营企业自诞生之日起,就开始学习如何在计划经济排挤下求得生存的技巧。改革初期,他们通过各种途径获得生产所需要的原材料;在与国有企业争夺市场的竞争中,它们又利用体制优势,不断蚕食国有企业的市场份额,扩大生产规模。当时,虽然国有企业占有技术、人才、产品质量等方面的优势,却由于不能摆脱计划体制的影响和控制,无法按照市场经济的要求合理组织自己的生产经营,在市场竞争中不断败北。国有企业在竞争中的失败,败在不能根据生产经营环境的变化,按照市场经济的运行规则建立新的生产经营体系,致使企业市场竞争力不断下降。

加入 WTO 之前,在较为封闭的状态下,虽然国内各类企业之间已经存在相当激烈的竞争,但竞争的规则、竞争的环境和竞争的对象以及竞争的方式和竞争的激烈程度都与加入 WTO 之后有所不同。加入 WTO,由于竞争的参与者以及竞争规则的改变,国内企业熟习而有效的竞争手段在经济全球化面前可能失去往日的作用。所以,经济全球化,不仅对已经熟悉并习惯了国内市场竞争规则的各类非国有企业,而且对目前体制改革尚未彻底到位的国有企业,都将面临新的市场竞争的考验。根据新的竞争规则和竞争态势,及时调整竞争策略,是增强企业竞争力,提高企业生存与发展的重要途径。否则,国内许多企业就有可能失去宝贵的有利时机,重现当年国有企业与民营企业在争夺国内市场竞争中大量败北的同样命运。

为了推动我国经济持续健康发展,就必须保持充分竞争的市场格局。虽然部分没有竞争力的企业因此将惨遭淘汰,但是,正是这种优胜劣汰,促进了改革开放以来我国经济的快速发展和企业竞争力的不断增强。在经济全球化的今天,既然竞争不可避免,而且竞争必须按新规则进行,我们就必须采取积极的态度,调整政策思路,由被动地强调保护国内企业,转为更为主动地面对现实,积极参与竞争,培育我国企业的竞争优势。那些没有竞争力,企图依靠政府保护的企业,虽然能够暂时获得生存,但是,如果无法适应新的竞争规则,最终仍将被市场所淘汰。

## 二、提高企业竞争力,竞争政策比产业政策更加有效

人们担心中国的企业由于规模太小,没有足够的实力与国外大型跨国公司竞争。确实,“竞争是通过商品便宜来进行的。在其他条件不变时,商品的便宜取决于劳动生产率,而劳动生产率取决于生产规模。因此,较大的资本战胜较小的资本”。<sup>②</sup>面对来自跨国公司规模经济的巨大竞争压力,我国政府对特定产业实行倾斜的产业政策,集中扶持部分大型企业,以增强企业竞争力。这也是部分发展中国家推动特定产业发展所采取的重要政策。政府希望通过扶持,能够扩大国有大型企业的规模,实现规模经济,打造中国的企业的“航空母舰”,使少数大型企业具有与大型跨国公司竞争的能力。出发点无疑是好的,但是,问题是通过政府行政力量,人为推动企业兼并重组,实现企业规模的扩大,这种依靠政府扶持的企业,是否就有竞争力,却是个未知数。

国内有论者认为通过政府推动,建立企业集团,扩大企业规模,能够优化资源配置,是加快我国技术进步、促进产业结构调整和增强市场竞争力的必要选择。<sup>③</sup>然而,扶持大企业政策是建立在只有大企业才具备具有与跨国公司竞争的实力的这一判断的基础上。波特认为这种“产业政策是建立在一个高度简化而又有问题的竞争力假设上之上的,这些假设为规模和开支对竞争力起决定作用。”<sup>④</sup>但是,这一政策是否有效却值得怀疑。因为,影响和决定企业竞争力高低的因素是多方面的,企业规模只是其中的因素之一。因此,以增强企业竞争力为目标的各项政策措施,就不能仅仅通过产业政策,通过对大型企业的扶持,来增强产业或企业抗击外来竞争的能力。

虽然为了减轻来自国外大型企业的竞争压力,在 WTO 框架内,政府可以对部分产业实行保护,但是,就总体而言,这些保护措施所产生的作用都只能是暂时的,它们改变不了企业竞争力不足这一客观现实。而且,采取产业倾斜政策以提高竞争力,在我国执行的实际效果并不十分理想。相反,这些产业中的龙头企业,却往往利用政府的扶持,在国内形成垄断并利用其垄断地位,获取高额垄

断利润。这些依靠政府扶持的垄断企业,并没有形成规模经济,降低生产经营成本,有效提高企业竞争力,有些企业的生产经营成本甚至超过中小企业,其竞争力还不如国内的中小企业。

企业规模扩张及其由此产生的规模竞争优势,本身就是竞争的产物,而不是来自于政府产业政策的扶持和保护。竞争力的形成需要依靠市场的竞争锻炼逐渐形成。所以,波特反对产业政策,他认为“国家应该放弃重点扶持某些特别产业的做法,取而代之的应该是对国家目前现存和刚出现的集群都应该是一视同仁。政府不应该参与到竞争的过程中去。政策的主要角度应该是改善生产率增长的环境,比如改善企业投入要素和基础设施的质量和效率,制订规则和政策来促使企业升级和创新。而产业政策却是尽力去扭曲竞争力,特别关注于一些特别的地域而不是一视同仁”。<sup>⑤</sup>经济全球化,提高企业竞争力的基础主要不是依靠政府制订什么产业政策,而是竞争。政府制定适当的竞争政策对提高企业的竞争力更为直接和有效,产业政策对企业规模的扩大及其竞争力的形成只能起辅助作用。

按照竞争理论,国家的任务就是通过竞争政策,创造和保持实现完全竞争的条件。竞争政策涉及的是企业在竞争过程中确立和保持所需的各种制度框架、行为规范和竞争规则。竞争政策的目的是保护和促进竞争,防止、监督和制裁各种竞争限制手段和不正当竞争行为。而产业政策则是国家宏观经济调控的一种方式,是国家实现一定的经济发展战略而采取的在不同程度上调节产业活动的方针和措施。一些论者认为,政府通过适当的产业政策,能够协调产业间竞争活动,尽快获得规模效益,这样不仅能够实现产业组织的高效化和合理化,而且能够形成一个避免资源浪费的合理和适度竞争秩序。<sup>⑥</sup>有些论者更认为,为使我国经济在较短的时期内获得较快发展,实现产业结构较快升级,必须发挥政府重要的组织与引导作用,制定切实可行的产业发展政策,对产业的发展予以指导。<sup>⑦</sup>

我们认为虽然不能否定产业政策的作用,但也不能过分夸大产业政策的影响。根据我国产业政策实施的具体情况,我们认为政府的产业政策的目标与任务应该主要是为了弥补市场竞争机制的不足和解决市场功能的失效,但其重点不是扶持大型企业的形成。然而,受传统计划体制的影响,虽然人们认识到需要由市场对资源配置起基础性作用,但他们似乎对市场的无序竞争更为在意,看到的只是市场竞争所产生的资源浪费,理论界和政府似乎更相信通过产业政策的实施,能够解决市场竞争所不能够解决的问题。但是,我国政府所实施的产业政策,并没有收到明显成效,有些政策的实行,甚至起到保护落后,阻碍竞争的作用,反而不利该产业的长远发展。

我国从计划经济向市场经济过渡,主要问题是政府干预过多,市场失灵也主要与传统的计划经济有关。产业政策和传统计划经济同属政府主导推动型,其核心思想都是不相信市场自发调节的力量。因此,在由计划经济向市场经济转型过程中,政府自然习惯于采取产业政策实现其对经济的影响。不可否认,在部分领域,产业政策对我国经济的发展也确实起到了一定的促进作用。但总体上,产业政策收效十分有限。受到政府保护的产业如电讯、银行、保险等,虽然产业得到了发展,也形成为数较少的几家大企业垄断市场的格局,但恰恰是这些企业目前最不具国际竞争力;相反,没有受到政府保护的产业,例如,家电、轻纺、服装、玩具等,不仅发展迅速,而且能够在国内外的竞争中不断发展壮大。直到上世纪末,我国的汽车工业仍然受到政府的高度保护,但发展却十分缓慢,没有任何国际竞争力,随着近几年逐步开放国内汽车市场,我国汽车工业在竞争压力下,通过中外合资等形式,竞争力才开始明显提高。

市场竞争是计划体制向市场经济过渡时期,决定企业转变经营方式的重要因素。在经济体制转型过程中,有效的竞争体系的建立成为市场合理配置资源的基础。随着市场逐步全方位对外开放,政府应积极鼓励企业参与全球竞争,通过竞争,增强我国企业的竞争力。所以,政府不应该热衷于通过产业政策扩大企业规模来提高产业竞争力,而应该主要从竞争政策入手,通过制定符合国际惯例的市场竞争规则,营造良好的外部竞争环境,使我国的竞争更规范、更充分,惟有如此,才能在推动我国经济发展的同时,又促进企业竞争力的提高。

### 三、以竞争政策促进资源优化配置和竞争力的提高

没有竞争,依靠产业政策虽然能够推动我国某些产业发展,但却不足以保证这些产业的壮大和企业竞争力的提高。理论上政府可以通过产业政策,采取投资、价格、税收、补贴等形式扶持和鼓励某些产业的发展,实现区域经济协调发展的协调,处理产业内企业间关系,控制或促进企业兼并与集中,

实现资源的有效利用。但实现生产要素的有效利用,优化产业结构,也可能通过竞争过程中的优胜劣汰的方式,逐步形成合理的产业结构和企业竞争力的提高。

社会资源的有效配置,必须以企业微观效率为基础。虽然产业政策与竞争政策都与竞争力有关,但它们还是存在明显的差别。产业政策关心的是产业的发展,通过给予特定产业一定的政策扶持,培植该产业的龙头企业,以此带动产业的发展和竞争力的提高。与产业政策不同,竞争政策直接从竞争的角度,它关心的不是某一具体的产业和某一企业,而是从有利于增强全体企业竞争力来设计政府的政策导向。由于产业政策的执行需要通过政府政策的特殊扶持,这些政策有些是通过市场有些则直接通过行政手段直接影响企业,由于政府产业政策对市场的干预可能与市场经济的要求不符,而企业又是在市场中开展其生产经营活动的,当政府产业政策与市场的要求发生冲突的时候,产业政策就会失效。竞争政策是直接通过规范市场的竞争秩序,作用于企业,它迫使企业的一切行为按市场的要求进行规范,更适应市场竞争的需要。

增强企业竞争力,大企业具有规模优势,但企业规模的大小并不与企业竞争力的大小直接划等号。当需要在大企业与培育竞争力之间进行选择的时候,竞争力的培育更为重要。促进企业规模的扩大,增强产业国际竞争力,不能只通过保护把企业规模搞大,还必须考虑其他因素对该企业竞争力的影响。目前中国产业政策核心是企图通过政策倾斜,扩大企业规模,改变竞争态势,以此提高部分企业竞争力,从而推动该产业的发展。把企业竞争力大小仅仅看成是由企业规模这一单要素来决定,这种对影响竞争力因素的片面理解,使得主要由政府通过产业政策推动竞争力提高在实践上难以解决企业竞争力不足的问题。我们认为,解决我国企业竞争力不足,主要问题不在于企业规模的大小,企业规模小,可以由其他方面来弥补。企业竞争力不足的关键是它们缺乏按照国际市场通行规则进行竞争的经验。为培育企业按国际市场规则进行生产经营和展开竞争的习惯,政府就应该由过去以产业政策为主,转变为以竞争政策为主,通过符合国际市场规则的竞争政策的实施,对企业生产经营活动施加广泛影响,为保护和促进资源的有效配置提供体制保证,最终达到提高企业竞争力之目的。

市场经济是法治经济,建立和完善符合世贸组织规定的市场竞争法律体系是我国当前一项迫切的任务。国内近几年相继颁布实施了若干有关法律,初步奠定了公平竞争的基础。然而,它们与世贸组织的要求相去甚远,许多方面严重滞后。而且虽然完善的市场竞争法律体系为企业开展公平竞争提供了框架,但它们真正发挥效能,还需要这些法律法规能够得到贯彻实行。因此,在完善市场竞争法律体系的同时,政府还要加强对已有法律实施过程的监察,强化执法机构的权威性,真正发挥法律效力。

我国目前的市场结构既存在着过度分散性竞争,同时有些领域又存在高度垄断;部分行业少数大企业的垄断与有些部门存在的数量众多的中小企业无序竞争同时并存。由此决定了政府执行竞争政策所面临的艰巨性和复杂性。由于国内经济和市场的复杂性,部分学者主张必须产业政策和竞争政策双管齐下,结合并用也就不足为怪。他们认为通过适当的产业政策,在过度竞争领域政府要采取较为宽松的市场结构政策,允许甚至鼓励企业兼并和企业集中,形成合理的市场结构;而对高度垄断部门,要采取消除市场进出障碍,增强市场的竞争强度。

虽然,竞争政策不能孤立存在。一个有效的竞争制度和竞争政策,不仅其本身应该合理、健全,还需要产业政策与其相互协调。但竞争政策与产业政策的协调,主要是通过各自政策的具体功能不同,重点解决由于市场结构不合理对企业竞争能力的影响和资源配置的浪费,全面提高我国企业在国内外市场的竞争力。因此,产业政策必须围绕竞争政策,要以竞争政策为基础,通过竞争政策的实施,促进资源的有效配置、企业竞争力的提高和产业的发展。

注释:

①参阅陈秀山:《现代竞争理论与竞争政策》,商务印书馆1997年版。

②马克思:《资本论》第一卷,人民出版社1975年版,第686页。

③伍柏麟:《中国企业集团论》,复旦大学出版社1996年版。

④迈克尔·波特:《国家竞争优势》,华夏出版社2002年版,第8页。

⑤迈克尔·波特:《国家竞争优势》,华夏出版社2002年版,第9页。

⑥魏杰:《社会主义宏观经济分析》,中国人民大学出版社,第293页。

⑦汪同三:《产业政策与经济增长》,社会科学文献出版社1996年版。

参考文献:

方甲:《产业组织理论与政策研究》,中国人民大学出版社1992年版,第63页。